SUBMISSION

by the

CANADIAN LABOUR CONGRESS

to the

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE

on

NATIONAL HEALTH AND WELFARE

on the

CONSULTATION PAPER ON SURVIVOR BENEFITS

UNDER THE CANADA PENSION PLAN

opeiu-225

November 26, 1987
Ottawa, Ontario

SECTION I: INTRODUCTION

On behalf of its 2.3 million members, the Canadian Labour Congress has been a very active participant in the debate on pension reform since its inception in the mid 1970's. Indeed it was the C.L.C.'s proposals to double Canada Pension Plan (C.P.P.) benefits that was largely responsible for initiating the debate. In subsequent years, many of our proposals with regard to the regulations that should govern company pension plans have become law as have proposals that we have made with regard to both design features and the financing of the Canada Pension Plan.

Given the Canadian Labour Congress' long and active involvement in the pension reform debate, we welcome the opportunity to present our view on the Consultation Paper on Survivor Benefits Under the Canada Pension Plan to the House of Commons Standing Committee on National Health and Welfare.

The Consultation Paper deals primarily with the C.P.P. benefits to be paid to the survivors of C.P.P. contributors who are under age 65. In other appearances before this Committee and elsewhere, we have acknowledged that we have had more difficulty framing reform proposals for this part of the C.P.P. than any other. Indeed, having dealt with this part of the C.P.P. on a number of occassions over the years in the C.L.C. Pension Committee, we are still not in a position to say definitively how the C.P.P. benefits to survivors under 65 ought to be structured. Moreover, we understand that we are not alone in being in this situation.

.../2

As a result, one of the basic messages that we want to convey to you is that neither the government nor the Committee should feel free to treat the proposals in the Consultation Paper as a reflection of a consensus among interested parties on what should be done with C.P.P. benefits to survivors under 65. No consensus exists at this time and more time and effort is required to create one. Thus, through this Committee we wish to urge the government to undertake much more extensive and direct consultation on the future of C.P.P. survivor benefits with groups that have been active participants in the pension reform debate. This consultation should be undertaken either by the federal government alone or, preferably, by a federal-provincial working group.

Althought the Consultation Paper deals primarily with C.P.P. benefits for survivors under 65, it also proposed important changes to the benefits for survivors over 65. In addition, these proposals raise issues with respect to other provisions of the C.P.P. that are not addressed directly in the Consultation Paper.

Bearing in mind the full range of issues that are raised by the Consultation Paper, we have structured the remainder of this submission as follows:

- in Section II we will summarize our reactions to the key proposals in the Consultation Paper and note some related issues that are not dealt with in it;

- in Section III we will review some of the basic considerations that have guided our own thinking with regard to C.P.P. survivor benefits and note some specific considerations that should be brought to bear in establishing benefits for survivors under 65;

.../3

- in Section IV we will take a more detailed look at the proposals in the Consultation Paper and some of the related issues that it fails to deal with;

- in Section V we will comment briefly on the federal/provincial consultation process; and finally,

- in Section VI we will make some concluding remarks.

.../4

SECTION II: SUMMARY REACTION

As has already been noted, the main issue that is dealt with in the Consultation Paper is the manner in which the Canada Pension Plan should deal with the survivors of C.P.P. contributors who are under 65. Our general reaction to the proposals in the Consultation Paper that deal with this issue is that they are suggestive of an appropriate reform package. However, in their current form they are not acceptable as a detailed blueprint for reform and they should not be incorporated in the Canada Pension Plan.

Two features of the reforms proposed for survivors under 65 meet with our approval: the fact that all survivors will receive survivor benefits regardless of their age and the fact that the monthly amount of C.P.P. survivor benefits will be dramatically increased. However, the temporary nature of the survivor benefits causes us a great deal of concern -- especially as the proposals relate to older survivors who are under 65. We do not believe it is appropriate to have survivors in their early 50's lose all of their C.P.P. survivor benefits before Old Age Security and C.P.P. retirement benefits are payable. In addition, we have very serious misgivings about the proposed restructuring of survivor benefits that is proposed in the Consultation Paper.

.../5

The Consultation Paper also proposes an important change to the C.P.P. survivor benefits that will be paid to the survivors of C.P.P. contributors who are over 65. The practical effect of the proposed change is to end the existing uniform 60 per cent survivor benefit based on the contributor's marital status at the date of the contributor's death. Ignoring the existing C.P.P. maximum benefit rule for the moment, the proposal in the Consultation Paper would make a 60 per cent survivor benefit a maximum benefit that would only be paid where there is a very close match between the contributory periods and periods of cohabitation of a deceased contributor and their survivor. In short, the proposal in the Consultation Paper will significantly reduce C.P.P. survivor benefits for survivors over 65. We believe that this is a backward step and we strongly oppose it.

In addressing the issues raised in the Consultation Paper, we have found that there are closely related issues that cannot be ignored but which are not dealt with in the Consultation Paper. Two deserve special mention at this juncture.

We have argued for many years that within the context of the Canada Pension Plan, marriage should be treated as an economic partnership of equals. This principle has been brought to bear in the context of marriage breakdown in a reasonably satisfactory way thanks to the 1986 amendments to the Plan. But, as we said at the time, the 1986 amendments did a terrible job of bringing this principle to bear on the division of retirement pensions.

.../6

Because the division of retirement pensions only applies to periods of cohabitation, the equal sharing of retirement pensions will be the exception rather than the rule. Equal sharing will only occur where both the contributory periods and periods of cohabitation of two spouses happen to coincide. In addition, the voluntary nature of the sharing limits its usefulness. Finally -- and most importantly in terms of the subject matter of the Consultation Paper -- the sharing only applies to the period when both spouses are alive. As soon as one spouse dies, what is paid to the survivor in retirement and survivor benefits is based on the entitlements of the two spouses to retirement benefits before the sharing took place. The practical effect of using the pre-sharing entitlements to calculate the survivor's combined retirement and survivor benefits is to reduce the benefits that will be paid to survivors whose earnings were lower than those of a deceased spouse. It is mainly women who will lose through the use of pre-sharing entitlements.

Another feature of the C.P.P. that is drawn into focus by the Consultation Paper is the limit on the combined benefits that can be received from two different parts of the C.P.P. (ie. survivor and disability benefits, or survivor and retirement benefits). In general, the Plan has prohibited the payment of combined benefits from two parts of the program that would exceed the amount of a maximum retirement benefit that is payable to a 65 year old at the time that the second of the two benefits begins to be paid.

The C.L.C. has never accepted the appropriateness of the combined benefit rule. We have always felt that the loss of earnings or C.P.P. income that is brought on by the death of a spouse should be fully recognized by the C.P.P. without reference to the retirement and disability benefits that are being received by a survivor at the date of their spouse's death. We would note too, that the 1986 amendments to the C.P.P. relax the combined benefit rules as they apply to survivor and disability benefits and further that the Consultation Paper contemplates temporary benefits for survivors under 65 that are as much as 60 per cent in excess of maximum C.P.P. retirement benefits. Unfortunately, the Consultation Paper's proposal for the transfer of credits on the death of a contributor would appear to entrench the combined benefit rule in a manner that will be difficult to reverse in the future.

.../7

SECTION III: SOME FUNDAMENTAL CONSIDERATIONS

Throughout the debate on pension reform, the Canadian Labour Congress has been promoting reform proposals that are designed to accomplish one overriding objective: to insure that all workers with moderate to low earnings and their surviving spouses would fully maintain their standard of living in retirement. In view of the serious limitations of company pension plans in meeting this objective -- as of 1984, only 37 per cent of employed women and 54 per cent of employed men belonged to company pension plans -- a doubling of C.P.P. retirement benefits has been and remains a fundamentally necessary pension reform in our view.

The doubling of C.P.P. benefits has been proposed primarily to insure that the transition from work to retirement can be accomplished without a decline in a retiree's standard of living. However, because C.P.P. survivor and disability benefits are currently based wholly or partially on C.P.P. retirement benefits, we have also recognized that an increase in C.P.P. retirement benefits would also result in higher benefits for disabled contributors and survivors.

With regard to survivors, we have recognized that the death of a spouse leaves a survivor vulnerable to a decrease in their standard of living as a result of the loss of earnings and/or retirement income that will result from death of a spouse. This threat to a survivor's standard of living does not change with the increasing participation of women in the paid labour force. Earnings and/or retirement income will still be lost with the death of a spouse and a survivor's standard of living is therefore still placed in jeopardy by the death of a spouse. Indeed, on one point we wish to be very emphatic. Despite the fact that C.P.P. survivor benefits were originally designed in a way that suggested that married women were economically dependent on their husbands, we do not view survivor benefits as reflecting, in principle, dependency of one spouse or gender on the other. Rather, they reflect the reality that both male and female survivors are vulnerable to a drop in their standard of living when their spouse dies. Thus, we always have viewed survivor benefits as an appropriate feature of the C.P.P. and we have not seen any pension reform proposals that would make them redundant.

As we noted above, we also believe that within the context of the C.P.P., marriage should be treated as an economic partnership of equals. We have therefore proposed the mandatory equal sharing of C.P.P. retirement pensions. For surviving spouses, equal sharing would provide a survivor with a retirement benefit equal to 50 per cent of the combined C.P.P. retirement income coming into the household. In addition, we have proposed that on the death of the other spouse, 50 per cent of the retirement benefit that was being paid to the deceased spouse would be paid to the survivor as a survivor's benefit. Thus, the surviving spouse would continue to receive 75 per cent of the C.P.P. benefits that were being paid prior to the death of their spouse. In making this proposal, one of the considerations that we have borne in mind is that Old Age Security benefits will be cut in half on the death of a spouse. Thus, while the C.P.P. survivor income will amount to 75 per cent of the pre-death C.P.P. income, total public pension income will represent a somewhat smaller share of pre-death public pension income.

The C.L.C. proposal that was just described, pertains to survivors over 65. In our own thinking about survivor benefits under the C.P.P., we have drawn a distinction between survivors over 65 and survivors under 65 as has the Consultation Paper and the existing rules under the Plan. In our view this distinction is appropriate for two reasons. First, O.A.S. benefits are available after but not before 65. Second, and more importantly, it can and should be assumed that people over 65 will not adjust to the death of a spouse by changing their participation in the paid labour force. As of 1986, only 13.0 per cent of men over 65 and 3.5 per cent of women over 65 were in the paid labour force.

.../9

With respect to survivors under 65, one of the major objectives of the Consultation Paper is to eliminate all distinctions based on age that currently apply to C.P.P. survivors under 65. Apprehensions about how the equality rights provisions under the Charter of Rights and Freedoms might be brought to bear on these age distinctions in the C.P.P. are cited as a rationale for abolishing them.

In our view, fears about how the Charter might be applied by the courts in the future should not be the pre-eminent guide to a revision of C.P.P. benefits for survivors under 65. The first responsibility of the government in revising these benefits is to decide what is good social policy with respect to C.P.P. survivor benefits and then be prepared to defend that policy in the face of any Charter challenges that might arise. We would also note in this regard that notwithstanding the Charter, all of the C.P.P., O.A.S., the Guaranteed Income Supplement, the Spouses Allowance and the Family Allowance will continue to have age distinctions in them. By itself, the Charter does not appear to us to dictate the need to eliminate all distinctions based in age in determining either the amount or duration of C.P.P. benefits for survivors under 65.

Although the Charter does not impress us as a reasonable basis for eliminating all distinctions among survivors based on age, the existing age distinctions do not strike us as reasonable. In saying this we begin with the consideration that at any age, the death of a C.P.P. contributor is likely to result in some disruption in the standard of living of a survivor. Thus, the current exclusion from survivor benefits of childless survivors under 35 and the reduced benefits for those aged 35 to 45 make little sense as social policy. The C.P.P. should be providing survivor benefits to survivors of all ages.

.../10

While we believe that C.P.P. survivor benefits should be paid to survivors of all ages, we also believe that a strong case can be made for allowing either the amount or duration of monthly survivor benefits to vary with:

- the age of the survivor at the date of the contributor's death;

- the age of the contributor at the date of the contributor's death;

- the number of years and/or amount of the contributor's contributions to the plan at the contributor's date of death.

Each of these possible bases for distinguishing among C.P.P. survivors deserves some elaboration.

As was noted above, the death of a spouse is likely to cause some disruption to a survivor's standard of living regardless of the age of the survivor. However, as is suggested in the Consultation Paper, there is some scope in principle for surviving spouses to adjust their participation in the paid labour force to compensate for the loss of a spouse's earnings. In principle, survivors who have not been paid employees can become employees and those who have been paid employees can upgrade their skills and earnings.

.../11

However, as a practical matter there are a number of circumstances that may limit the ability of a survivor to make these adjustments. Moreover, one of the circumstances that is particularly relevant in view of the proposals in the Consultation Paper is the age of the survivor. The fact that older unemployed persons regularly face longer durations of unemployment than their younger counterparts do, is evidence of the greater difficulty that older people have in making labour market adjustments. Moreover because the Consultation Paper refers to the increasing participation of women in the paid labour force as part of the rationale for its proposals, it is noteworthy that only 38.4 per cent of women aged 55 to 64 participated in the paid labour force in 1986. Thus, while we can accept in principle that survivors under 65 can make labour force adjustments in response to the death of a spouse, the difficulty that survivors will have in making these adjustments will increase with the age of the survivor.

To the extent that the C.P.P. is used to protect the standard of living of surviving spouses, a legitimate concern that might be raised is that the lifetime earnings profile of the deceased contributor and the survivor may be indeterminate. In other words if the deceased contributor is a young person who has just completed their schooling, it could be argued that the standard of living that the C.P.P. is capable of protecting bears little or no relationship to the lifetime earnings prospects of the deceased contributor or the prospective standard of living of the survivor. In our view this is a legitimate concern to raise. But we would also note that it is a concern that relates primarily to the possibility of providing lifelong survivor benefits following the death of a young contributor. In our view the older the contributor is at the date of their death, the more clearly established is the lifetime earnings profile of the contributor and so too is the contribution of the contributor's earnings to the standard of living of the survivor. Thus, the case in favour of the C.P.P. providing earnings replacement on a lifelong basis would appear to us to increase with the age of the contributor at their date of death. The older the contributor is at their date of death, the stronger is the case for the C.P.P. to provide lifelong earnings replacement to a survivor.

.../12

Finally we are struck by the fact that in private sector pension reform, the case in favour of pre-retirement death benefits has been framed in terms of protecting the **"equity"** that plan members build up in a company pension plan from being lost due to the death of a plan member. It is somewhat awkward to apply this type of reasoning to the C.P.P. survivor benefits because differences in funding methods make it difficult to establish the meaning of a C.P.P. contributor's **"equity"** in the Plan. Nonetheless, it is not unreasonable to suggest that if a deceased C.P.P. contributor has made substantial contributions to the plan over many years, then their survivor might expect a somewhat more generous benefit than the survivor of someone who has contributed only briefly to the Plan. To a limited extent this type of relationship exists under the current and proposed rules.

As was noted above, there is a case to be made for allowing either the amount or duration of C.P.P. benefits for survivors under 65 to vary depending on: the age of the survivor at the date of the contributor's death; the age of the contributor at the contributor's date of death; or the number of years or amount of contributions of the contributor at her/his date of death. In addition, there will tend to be a positive relationship among the various bases on which survivor benefits might be varied. Older survivors will tend to be the survivors of older contributors, and older contributors will tend to be the ones with the longest histories of C.P.P. contributions.

.../13

Having noted the related nature of these separate bases for varying C.P.P. survivor benefits, we should also note that we find the age of the survivor to be the strongest basis for varying survivor benefits. In addition, while we have raised the possibility of varying either the amount or the duration of C.P.P. survivor benefits, we believe it is most reasonable to establish a uniform benefit formula that provides rather fulsome earnings replacement at all ages and allow the duration of the benefits to increase with the age of the survivor. We would hope that older survivors who are under 65 would have their benefits extend until the date when Old Age Security and C.P.P. retirement benefits are payable.

In taking this position, we would suggest two further things. The duration of C.P.P. benefits for survivors under 65 should be arranged so that no one's survivor benefits are terminated shortly before age 65. And, the benefits for survivors under age 65 should be structured so that the transition from pre-65 to post-65 benefits is as smooth as possible.

.../14

In view of the foregoing -- and without having defined the appropriate amounts and durations and age thresholds for C.P.P. benefits to survivors under 65 -- we would suggest the following as general considerations in framing an acceptable package of C.P.P. benefits for survivors under 65:

1) C.P.P. benefits should be provided to all survivors under 65, regardless of age;

2) it is reasonable to consider varying either the amount or the duration of benefits based on the age of the survivor or the age of the contributor or the number of years or amounts of contributions to the C.P.P.;

3) it is preferable to establish a uniform benefit level that is payable at all ages but to allow the duration of the benefit to increase with the age of the survivor;

4) for older survivors who are under 65, the C.P.P. benefits for survivors under 65 should be structured in such a way that the public pension benefits available to them are roughly similar before and after age 65.

.../15

SECTION III: PROPOSALS IN THE CONSULTATION PAPER

In this section of our submission we will review the proposals contained in the Consultation Paper in more detail. Specifically, we will review the benefits proposed for survivors under 65 and for survivors over 65 as well as children's benefits under appropriate headings and we will also comment on some related issues that are not discussed in the Consultation Paper under the heading **"Omissions"**. However, we will not deal with the **"Transitional Rules"** as we believe that there is much more work to be done on the basic rules themselves.

III(a) Benefits for Survivors Under 65

The Consultation Paper proposed a dramatic restructuring of the C.P.P. benefits for survivors under age 65. The proposals in the Consultation Paper would change: the structure and amount of monthly benefits; the duration of benefit payments; and the age qualifications for receiving benefits. In summary form, the current and proposed benefits are:

	CURRENT	**PROPOSED**
STRUCTURE:	Flat rate benefit of $94.79 per month plus 37 1/2 per cent of the retirement benefit that would have been paid to the deceased contributor had the contributor turned 65 on their date of death.	Forty (40) per cent of the deceased contributor's contributory earnings and at least 40 per cent of the maximum benefit.
AMOUNT:	Minimum $ 94.79 per month Maximum $290.36 per month	Minimum $333.77 per month Maximum $834.43 per month
DURATION:	To age 65.	Three years of full payments, reduced by one third in the fourth year and two thirds in the fifth. None after the fifth year. Full benefits would be paid as long as the survivor has children under 7. In no case beyond age 65.

.../16

	CURRENT	PROPOSED
AGE QUALIFICATIONS:		
	Full benefits paid to: survivors over 45; or survivors with children under 18; or survivors with children under 25 and attending recognized educational institutions; or survivors with children over 18 who have been disabled since age 18.	None
	Benefits reduced by 10 per cent for each year by which a childless survivor is under 45.	
	No benefits for childless survivors under 35.	

Of the several proposed changes to C.P.P. benefits for survivors under 65, there are two that meet with our general satisfaction. The first is the dropping of the age qualifications that have determined whether a surviving spouse would be eligible for any survivor benefits under the existing C.P.P. rules. As was noted above, we do not believe that this change is dictated by the Charter of Rights. Nonetheless, we believe it is appropriate as a matter of social policy to provide survivor benefits at all ages. Regardless of the age of a surviving spouse, the death of a spouse will result in the loss of earned income or retirement benefits flowing into a household and the survivor's standard of living will be at risk.

.../17

We also support the substantial increase in the amount of the monthly survivor benefit that will be provided by the proposals in the Consultation Paper. The existing level of benefits is far too low to provide a reasonable replacement for the earnings or retirement income that is lost due to the death of a spouse. However, it is striking that those survivors under 65 who will be in a position to take advantage of the minimum benefit will tend to be treated less advantageously than will survivors over 65 who will have O.A.S. benefits as well as C.P.P. survivor benefits. On the other hand, the maximum benefit for survivors under 65 will exceed the maximum O.A.S. and C.P.P. benefits that are available to survivors over 65. At the same time we cannot help but note that a survivor benefit of more than 75 per cent of contributory earnings for survivors under 65 creates a precedent that must be applied to the retirement benefits themselves.

Despite our support for the substantial increase in the monthly amount of the benefits for survivors under 65, we have serious misgivings about the proposed benefit structure. The existing benefit structure with its flat rate and earnings related components creates a parallel structure -- with smaller amounts of money -- to what is available from the O.A.S. and C.P.P. after age 65. While we would like to see a closer match between the amounts of money available to survivors before and after 65, we view it as a strength of the current arrangements that the structures are similar before and after 65. This strength will be lost if the proposals in the Consultation Paper are adopted.

.../18

We are also concerned that the proposed benefit structure undermines one of the core principles of the program -- namely its earnings related nature. In our view one of the key strengths of earnings related programs such as the C.P.P. is that they are designed to replace a specific percentage of the earnings that workers were receiving prior to contingencies such as death, retirement and disability. Thus, they can permit survivors, retirees and disabled persons to maintain some portion of the standard of living that they had established prior to these events. In addition, there is a rough quid pro quo within age cohorts between amounts contributed to the program and the amounts paid out to beneficiaries.

The flat rate component of the existing C.P.P. benefits for survivors under 65 departs from the earnings related principle. In itself, we do not view this as a positive feature of the benefits for survivors under 65. However, it is a feature of the existing benefits that is defensible in terms of maintaining parallel structures in terms of the treatment of survivors before and after age 65.

Unfortunately, the proposed structure of benefits for survivors under 65 is substantially different from the structure of benefits for survivors over 65 and it further undermines the earnings related nature of the benefits. Under the proposed structure, there is no relationship between a deceased contributor's earnings and the amount of survivor benefits over the earnings range from zero to forty (40) per cent of the maximum contributory earnings. The survivor of a contributor whose earnings were forty (40) per cent of the Y.M.P.E. would receive the same benefit as a survivor of a contributor with negligible earnings in spite of the substantial difference in the amount of earnings that were lost due to the death of the contributor. Even for deceased contributors whose earnings were between forty (40) and one hundred (100) per cent of the Y.M.P.E., the effect of higher earnings and contributions on survivor benefits is muted under the proposal.

.../19

It is striking that the survivors of contributors with negligible earnings and the survivors of contributors with earnings of one hundred (100) per cent of the Y.M.P.E. would be dealt with no differently under the proposed structure than they would be if the flat rate component of the existing structure was enlarged to $333.77 per month ($25.00 per month in excess of O.A.S.) and the earnings related component of the existing structure paid one hundred (100) per cent of the deceased contributors retirement benefit. As an alternative to the proposed structure, an enlarged version of the existing structure would have the **"disadvantage"** that the flat rate component of the existing structure is only price indexed (as is O.A.S.) whereas the minimum benefit under the proposed structure is effectively wage indexed. More importantly, both the enlarged version of the existing structure referred to above and the proposed structure raise the question of why the monthly benefits for survivors under 65 are so much higher than the monthly benefits for those over 65. In context, it is worth noting that the advantage of wage indexing the minimum benefit for survivors under 65 could be matched by the wage indexing of both the flat rate component of the existing benefit for survivors under 65 and the O.A.S. benefits. Indeed the wage indexing of Old Age Security benefits has not only been recommended by the labour movement, but also by the former Conservative Government of Ontario and, implicitly, by the Parliamentary Task Force on Pension Reform.

.../20

Our misgivings about the structure of C.P.P. benefits for survivors under 65 are rather minor compared to our misgivings about the duration of those benefits. In principle, we do not totally reject the idea of making benefits for survivors under 65 temporary. As we noted above, we recognize the possibility that survivors can make adjustments to the way in which they participate in the paid labour force in order to compensate for the earnings or retirement income that is lost due to the death of a spouse. However, as we also pointed out, there are often practical difficulties involved in making those adjustments.

The Consultation Paper acknowledges one of those practical difficulties: namely the presence of young children in the household of a survivor. As a result, the Consultation Paper proposes that the full amount of survivor benefits be paid to a survivor until their youngest child is seven years old. We believe that this is a reasonable extension of the duration of survivor benefits.

We are particularly concerned, however, about the effect of the temporary survivor benefit on survivors who are approaching age 65. Specifically we believe that people who are approaching age 65 will have a very difficult time in making any type of labour force adjustment to compensate for the earnings or retirement income that is lost due to the death of a spouse. Only 38.4 per cent of women aged 55 to 64 were members of the paid labour force in 1986 as were 73 per cent of men aged 55 to 64. For large numbers of people in this age range we do not believe it is reasonable to design C.P.P. survivor benefits as if entry or re-entry to the paid labour force is a realistic possibility.

In our view, if C.P.P. benefits for survivors under 65 are not made payable to age 65 for all survivors, there should at least be some age after which they will be payable until age 65. As we argued above, we do not believe that the Charter of Rights and Freedoms imposes an insuperable barrier to this type of provision in the Plan.

.../21

We should also note that while we are willing to contemplate the possibility of a temporary benefit for survivors under age 65, we find that the two year period for winding full benefits down to zero is far too short. Survivors who may have been in receipt of a maximum proposed benefit of $834.43 per month -- and who may not have been able to adjust their participation in the paid labour force -- could be receiving nothing only two years later. This is an unacceptably precipitous drop in benefits.

III(b) Benefits for Survivors Over 65

The Consultation Paper proposes a totally new basis for calculating benefits for survivors who are over 65.

Under existing rules, a surviving spouse who is over 65 on the date of a contributor's death becomes entitled to 60 per cent of the deceased contributor's C.P.P. retirement benefit. (If the deceased contributor was under 65 at the date of death, the survivor benefit is 60 per cent of the C.P.P. retirement benefit that would have been paid had the deceased contributor reached 65 on their date of death.)

In view of what follows, two other features of the existing arrangements are worth noting. First, if the survivor is entitled to a retirement benefit in their own right, the combined amount of the retirement and survivor benefit cannot exceed the maximum amount of the retirement benefit that is payable to a 65 year old when the survivor benefit begins to be paid. Thus, a 65 year old survivor who is receiving a maximum retirement benefit of $521.52 per month in 1987, is effectively denied a survivor benefit if their spouse dies this year. Second, the survivor's marital status at the date of the contributor's death is the only consideration that is taken into account in determining whether the survivor benefit will be paid. The length of the marriage -- or period of cohabitation -- is totally ignored.

.../22

Under the rules proposed in the Consultation Paper, the death of a contributor would result in 60 per cent of the deceased contributor's contributory earnings being transferred to the surviving spouse. But, the transfer would be done on a year by year basis and it would only apply to years when the two spouses were cohabiting. Moreover, the amount of the contributory earnings that would be transferred for any particular year would be limited to the difference between the maximum pensionable earnings for that year and the amount of the survivor's contributory earnings for the year. Thus, had the survivor contributed up to the maximum pensionable earnings during each year of cohabitation, no transfer would take place. In other words, the maximum benefit rule reappears in a modified form. In addition -- although the Consultation Paper does not say so -- it would appear that the transfer of contributory earnings would only apply to periods of time when both spouses are over 18 and have not begun to receive C.P.P. retirement benefits (ie when both spouses share the same contributory period). This latter consideration is particularly relevant if there is a significant gap in ages between the two spouses.

The proposed rules certainly share some similarities with the existing rules. The fact that it is 60 per cent of contributory earnings that are to be transferred has its parallel in the current 60 per cent survivor benefit. Moreover, the maximum benefit rules, which we have never supported, remains in place in a modified form.

The most dramatic departure from the exisiting rules comes in the form of the direct link that will be created between the amount of the survivor benefit that will be paid and the period of time when the two spouses were married or cohabited. As is shown on page 50 of the Consultation Paper, a couple would have to have been married for 40 years in order for the transfer of contributory earnings from the deceased contributor to result in a 60 per cent survivor benefit. Shorter periods of marriage would result in proportionately smaller benefits. Our impression of the table on page 50 of the Consultation Paper is that the numbers in it assume that the two spouses are of roughly equal age. Our assessment is that even forty years of marriage would result in less than a sixty per cent survivor benefit if there was a significant age gap between the two spouses.

.../23

The practical effect of the proposed rules governing benefits for survivors over 65 is to reduce them substantially by making the current 60 per cent uniform benefit a maximum benefit that would only be paid in unusual circumstances. We are convinced that the reduction in benefits for survivors over 65 is the primary, if not the exclusive source of the $10 billion per year decrease in C.P.P. expenditures that is projected in the Consultation Paper for 2050.

In our view this reduction in the benefits for survivors over 65 is totally unacceptable. As we noted above, the C.L.C. has long been promoting reforms that would allow retiring workers and their surviving spouses to maintain their standard of living in retirement. The exisitng uniform benefit of 60 per cent is already too small to accomplish this objective -- particularly in view of the fact that O.A.S. benefits are cut in half on the death of a spouse.

The rationale for establishing the direct link between the period of marriage and the amount of survivor benefits would appear to be to eliminate the **"anomoly"** that a person who marries at say, age 68, and becomes a survivor at age 69 is treated no differently than a survivor who might have been married for 40 years. While this type of **"anomoly"** is clearly possible under the Plan as it now stands, we do not believe that there is now or ever has been a serious and widespread objection to it. In addition, we are struck by the fact that the benefits for survivors under 65 that are proposed in the Consultation Paper rely solely on marital status at the date of death to establish entitlement to a survivor benefit. Finally, if we look to private pension reform as a model in this area, it is noteworthy that marital status at the date of retirement is the sole consideration that triggers the requirement that a 60 per cent survivor benefit be provided.

.../24

Clearly, we believe that marital status at the contributor's date of death is a reasonable basis for establishing a survivor's entitlement to a C.P.P. survivor benefit. Nonetheless, we do wish to draw the Committee's attention to the fact that there is middle ground between the current Plan provision that is based on marital status at the date of the contributor's death and what is proposed in the Consultation Paper. We are interested in exploring this middle ground because it is also relevant to the **"temporary assignment"** of retirement benefits between spouses that was adopted in the 1986 amendments to the Plan. Under the current assignment rules what can be **"temporarily assigned"** from one spouse to the other is:

$$\text{1/2 of each spouses retirement pension} \times \left(\frac{\text{years of cohabitation}}{\text{joint contributory period}} \right)$$

The basic thinking that underlies the assignment rules appears to have worked its way into the survivor benefit rules.

The middle ground between the current rules and the proposed rules would be established by identifying a period of marriage or cohabitation after which the full 60 per cent survivor benefit (or full assignment) would be made. Shorter periods of marriage or cohabitation would result in proportionately smaller transfers. While there might be a degree of arbitrariness in selecting the appropriate number of years, the relevant consideration of principle would be to choose a number of years after which it is relevant to believe that the standard of living of two marriage partners is likely to reflect their combined earnings. At the risk of stating the obvious, this is the relevant consideration because the purpose of survivor benefits -- at any rate -- is to protect the established standard of living of a survivor. No doubt, there is ample room for debate about the precise number of years of marriage that are required to establish mutual economic interdependence and hence the right to a full survivor benefit. Nonetheless, it is stretching things beyond all reasonable extremes to suggest that 40 years of marriage (within a joint contributory period) are required to establish the reality of interdependence and the right to a 60 per cent survivor benefit.

.../25

Before closing this subsection of our submission, there is one final point that needs to be mentioned. The Consultation Paper notes quite correctly, that the tranfer of contributory earnings to a surviving spouse may enhance the entitlement of a person who becomes a survivor while under 65 to future retirement and disability benefits. This is an important point that has led us to support the principle of transferring contributory earnings from a deceased contributor to a survivor should the survivor be under 65 at the date of the plan member's death. However, the transfer of contributory earnings is not the basis on which we have envisaged the payment of benefits to survivors over 65.

.../26

SECTION IV(c) CHILDREN'S BENEFITS

The Consultation Paper proposes to increase the benefits that are paid with respect to the children of people who are receiving C.P.P. survivor and disability benefits from $94.79 per month to $121.48 per month. The C.L.C. welcomes this increase. Nonetheless, we are struck by the fact that the provision of children's benefits under the C.P.P. -- including this proposed increase -- has a somewhat dissatisfying "ad hoc" element to it. The appropriate role of children's benefits within the C.P.P. has not been very clearly established.

In our view, it is an appropriate role for the Government of Canada to try to equalize -- to a degree -- the standard of living of families that may have the same market income and different numbers of children. This role has become particularly important as family structures have undergone such a profound change in Canada over the past twenty to thirty years; the cost of raising children is now borne in an extremely uneven way by adult households. Moreover, we are also of the view that the Family Allowance program is the most useful existing program for equalizing the standard of living of families with different numbers of children as it is payable to all families with children and a uniform monthly amount is payable with respect to each child. Thus, we certainly do not view the C.P.P. benefits for children as an alternative to Family Allowance benefits and we also wish to note our dissatisfaction with the current low level of Family Allowance benefits ($31.93 per month per child) and the fact that the current government has ended the full indexation of those benefits.

.../27

The Consultation Paper makes a case for providing children's benefits to the surviving children of C.P.P. contributor's on the grounds that there is " ... **a measure of ... financial obligation toward the child [that] continues after his or her death**". While this rationale is plausible, it does not strike us as the most compelling basis for resolving what to do with children's benefits. Within the context of an earnings replacement program like the C.P.P., a stronger rationale for children's benefits would focus on the likelihood that the death or disability of a contributor would increase the monetary cost of raising children. An increase in the monetary cost of raising children would likely follow from the fact that child related services that had been provided by the disabled or deceased contributor on a real and non-monetary basis would have to be purchased. In context, the role of the C.P.P. children's benefits would be to defray some portion of the increased monetary costs of raising children.

Despite our raising this alternative perspective on the rationale for children's benefits under the C.P.P., we do not have a definitive view on the proper amount of children's benefits under the Plan. Our point in raising this perspective is to invite a discussion of the role of these benefits in the hope that future discussions of C.P.P. children's benefits might take place within a more widely agreed upon understanding of their purpose. This might lead to a stronger foundation for agreeing on the appropriate amount of the benefits. As was noted above, we welcome the increase in the amount of the children's benefits but we are struck by the **"ad hoc"** way in which they are handled.

.../28

SECTION IV(d): OMISSIONS

Earlier on in this submission we noted and discussed two issues that are closely related to the subject matter of the Consultation Paper that are not discussed in it: namely, the maximum benefit rule that limits the amount of combined benefits from two parts of the C.P.P. (ie survivor and retirement benefits or survivor and disability benefits) to the amount of a maximum retirement benefit payable at age 65; and the **"temporary assignment"** rules that were included in the 1986 amendments to the C.P.P. and took effect in 1987.

In context, we noted our opposition to the maximum benefit rule on the grounds that the amount of a survivor's benefits should not depend on the amount of a retirement or disability benefit to which a survivor is already entitled. In addition, we expressed our strong dissatisfaction with the **"temporary assignment"** rules for the following reasons: the assignment is voluntary; it will only result in the equal sharing of benefits under unusual circumstances; and, the assignment only applies to the period when both spouses are alive. We have also indicated that the sharing of C.P.P. retirement benefits is central to our view of how survivors over 65 should be treated and, finally, that there is middle ground between the two extreme options of sharing based exclusively on marital status at retirement age versus sharing that is strictly pro-rated to the duration of a marriage.

.../29

Having covered so much ground in earlier sections of this submission, we will not dwell at length on these points again. However, we are aware that the temporary assignment rules and their affect -- or the lack of it -- on survivors is not well understood. Therefore we have prepared and will comment on Table I which illustrates the C.P.P. retirement and survivor benefits that would be paid to each of two spouses under three sets of C.P.P. rules governing the sharing of retirement benefits.

The first set of rules is the C.P.P. rules prior to 1987 which made no provision for the sharing of retirement benefits. The second set of rules, is the rules that were introduced in 1987 that provide for the **"temporary assignment"** of retirement benefits. The third set of rules is labelled **"Permanent Sharing"** and presumes that what is paid to a survivor is based on retirement benefits after the sharing of retirement benefits has taken place.

In each example in Table I, it is assumed that one spouse has become entitled to a monthly retirement benefit of $500 per month based on their own earnings and that the other spouse is entitled to no monthly retirement benefit based on their own earnings. In addition, under the **"1987 Rules"** and the **"Permanent Sharing"** rules, it is assumed that the sharing rules result in an equal sharing of C.P.P. retirement benefits. As was noted above, this outcome of sharing would be the exception rather than the rule under the provisions put in place in 1987. Nonetheless, it simplifies the examples and reflects our own preferences for what should result from sharing.

.../30

TABLE I:

RETIREMENT AND SURVIVOR BENEFITS UNDER DIFFERENT RULES FOR SHARING RETIREMENT BENEFITS
($/month)

	BENEFITS WHILE BOTH SPOUSES ALIVE		BENEFITS AFTER ONE SPOUSE DIES		
	Retirement Benefit Before Sharing	Retirement Benefit After Sharing	Retirement Benefit	Survivior Benefit	Total
Pre-'87 Rules					
Spouse A	$500	N.A.	$500	$ Ø	$500
Spouse B	$ Ø	N.A.	$ Ø	$300	$300
1987 Rules					
Spouse A	$500	$250	$500	$ Ø	$500
Spouse B	$ Ø	$250	$ Ø	$300	$300
Permanent Sharing					
Spouse A	$500	$250	$250	$150	$400
Spouse B	$ Ø	$250	$250	$150	$400

.../31

As can be seen from Table I, the only difference between the **"Pre-'87 Rules"** and the **"1987 Rules"** arises while both spouses are still alive. The sharing rules introduced in 1987 could result in each spouse having a C.P.P. retirement benefit of $250 per month. But as soon as one spouse dies, there is no difference between the way in which the survivors are treated under the two sets of rules. This results from the fact that what is paid to survivors under the 1987 rules is based on their retirement benefits before the sharing takes place.

Under the permanent sharing alternative, both spouses are also entitled to a retirement benefit of $250 per month while they are both alive. But, in this alternative, what is paid to the survivor is based on their retirement benefits after the sharing has taken place. As survivors, each would continue to be eligible for a retirement benefit of $250 per month and each would also be entitled to receive a survivor benefit of $150 per month (ie 60 per cent of the deceased spouses retirement benefit). Unlike the situation in the other two examples, each spouse would be treated equally as a survivor no matter which one died first.

Despite the simplified nature of the examples that are presented in Table I, they do highlight an important point. Because women tend to have lower C.P.P. retirement benefits based on their own earnings than do men, and because married women outlive their husbands more frequently than married men outlive their wives, the **"temporary assignment"** rules are less advantageous to women than are **"permanent sharing"** rules. Indeed the **"temporary assignment"** rules make little sense to us if they are assessed on their merit. Our concern is that they may have been put in place just to keep down the cost of C.P.P. survivor benefits. Certainly there are a lot more survivors who would be paid higher monthly benefits under a **"permanent sharing"** arrangement than there are who would receive the higher benefits under the **"temporary assignment"** rules.

.../ 32

One final point we would like to mention in this subsection of our submission relates to the C.P.P. death benefits. Under current rules, the C.P.P. pays a lump sum death benefit in addition to the continuing survivor benefits noted above. The lump sum is equal to the lesser of six months retirement benefits to which the deceased contributor was entitled or 10 per cent of the year's maximum pensionable earnings at the date of death. Thus the maximum death benefit in 1987 is $2,590.

The amount of the death benefit is widely viewed as inadequate by our membership. It is not even enough to provide a modest burial for the deceased. In our view the death benefit should be a straight twenty per cent of the Y.M.P.E. at the contributor's date of death.

.../33

SECTION V: THE CONSULTATION PROCESS

Having been an active participant in the debate on pension reform for many years, there have been many occassions when we have consulted with Members of Parliament as well as Ministers and officials of the federal government about the future of the Canada Pension Plan and pension reform in a wider sense. As a general rule we have found that all of these decision-makers have been willing to hear our views on pension reform and to discuss them with us.

We recognize, of course, that changes to the Canada Pension Plan require the approval not only of the federal government, but also of two thirds of the provinces with two thirds of Canada's population. Therefore, we recognize the need for federal/provincial consultation in making changes to the Plan.

Unfortunately, our experience suggests that once the decision-making process moves from the federal sphere to the federal/provincial sphere, the openness and accessibility of the process declines dramatically. It is almost impossible for non-governmental groups to know what is happening in federal/provincial discussions, yet alone to have any input to the discussions. This is particularly unfortunate as it leads to federal/provincial decisions about the C.P.P. that do not reflect the positions of any of the major participants in the pension reform debate. The **"temporary assignment"** rules that were incorporated in the 1986 amendments to the Plan are a case in point and the proposals in the Consultation Paper with regard to survivor benefits would provide yet another if they are adopted.

.../34

The development of new rules governing survivor benefits under the C.P.P. provides a particularly striking illustration of why the federal/provincial consultation process needs to be opened up to input from non-governmental groups. The subject matter of the discussions is particularly sensitive and there is no consensus on what should be done with survivor benefits in the future -- particularly with regard to benefits for survivors under 65. Indeed the Parliamentary Task Force on Pension Reform refrained from making any recommendation with regard to benefits for survivors under 65 precisely because of this lack of consensus.

Despite this lack of agreement on the future of C.P.P. survivor benefits, the federal government had been consulting with the provinces for at least a year on C.P.P. survivor benefits. For whatever reasons, non-governmental groups were never asked to contribute to this process. As a result, the federal/provincial consultation process has resulted in a set of proposals that are not likely to satisfy any of the non-governmental organizations that have been active participants in the debate on pension reform. In our view, the federal/provincial consultation process did not have to produce such unsatisfactory results. It did so precisely because non-governmental groups were totally excluded from the process.

As a result, we would urge the Committee to advise the federal government not to proceed directly with the implementation of the proposals to change the C.P.P. survivor benefits that are included in the Consultation Paper. We would also urge the Committee to advise the federal government to consult directly with non-governmental groups -- either on its own or preferably through a federal/provincial working group -- about the future of C.P.P. survivor benefits. Finally, we would ask the Committee to recommend that this type of consultation with non-governmental organizations be a standard feature of the federal/provincial consultation process.

.../35

SECTION VI: CONCLUDING REMARKS

During the course of our submission, the Canadian Labour Congress has raised some very basic concerns about the proposals to change C.P.P. survivor benefits that are included in the Consultation Paper. We are strongly opposed to the proposed change to the benefits for survivors over 65 and we have serious misgivings about two aspects of the proposed benefits for survivors under 65: namely, the change in the structure of the benefits; and, the temporary nature of benefits for older survivors who are under 65. In addition, we have indicated our dissatisfaction with the fact that the federal/provincial consultation process is not open and accessible to non-governmental groups.

Despite this criticism that we have made of the Consultation Paper, we wish to acknowledge once again that we do not view the task of establishing appropriate rules governing C.P.P. benefits for survivors under 65 to be an easy one. Moreover, with some important modifications, it may be possible to turn the proposals in the Consultation Paper into ones with which we would be satisfied. Even with respect to benefits for survivors over 65, there may be middle ground between what is proposed in the Consultation Paper and what we have proposed that is worth exploring. In short, while we have raised some very serious objections to the proposals in the Consultation Paper, we believe that they can serve as a point of departure in formulating proposals that may attract substantial support from active participants in the debate on pension reform.

.../36

Whether the proposals in the Consultation Paper are revised in a way that makes them satisfactory to groups like ours depends on the willingness of the federal and provincial governments to consult directly with non-governmental organizations. If they are willing to engage in direct consultations, we are optimistic that acceptable survivor benefit rules can be established. If they are not willing to consult directly, then there is no reason to believe that future proposals will attract any more support than those in the Consultation Paper.

Once again, we would urge the Committee to recommend to the government that:

i) it not adopt the proposals in the Consultation Paper as they now stand;

ii) it consult directly with non-governmental groups either on its own or, preferably, through a federal/provincial working group; and,

iii) it make direct consultation with non-governmental groups an established feature of the federal/provincial consultative process.

Respectfully submitted on behalf of the
CANADIAN LABOUR CONGRESS
Shirley G. E. Carr, President
Richard Mercier, Secretary-Treasurer
Dick Martin, Executive Vice-President
Nancy Riche, Executive Vice-President

opeiu-225

MEMOIRE

du

CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA

au

COMITE PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur

LA SANTE NATIONALE ET LE BIEN-ETRE SOCIAL

au sujet du

DOCUMENT DE CONSULTATION RELATIF AUX PRESTATIONS DE SURVIVANT

DU REGIME DE PENSIONS DU CANADA

26 novembre 1987
Ottawa (Ontario)

SECTION I - INTRODUCTION

Au nom de ses 2.3 millions de membres, le Congrès du Travail du Canada a participé intensément au débat sur la réforme des pensions, depuis que celui-ci s'est engagé, au milieu des années 70. En fait, ce sont principalement les propositions du CTC relatives au doublement des prestations du Régime de pensions du Canada (RPC) qui ont amorcé le débat. Au cours des années qui ont suivi, beaucoup de nos idées concernant les règlements auxquels les régimes de retraite d'entreprise devraient être assujettis sont passées dans la loi, tout comme certaines de nos propositions sur les particularités et le financement du Régime de pensions du Canada.

Comme ce débat l'intéresse toujours au plus haut point, le Congrès du Travail du Canada profite volontiers de l'occasion qui lui est offerte de dire au Comité permanent de la Chambre des Communes sur la santé nationale et le bien-être social ce qu'il pense du document de consultation relatif aux prestations de survivant du Régime de pensions du Canada.

Ce document porte avant tout sur les prestations versées par le RPC aux personnes de moins de 65 ans qui sont survivantes de cotisants du RPC. Lors d'exposés antérieurs à votre comité et à d'autres intéressés, nous avons reconnu qu'il était plus difficile pour nous de formuler des propositions de réforme pour ce volet du RPC que pour tout autre. Après avoir étudié à maintes reprises ce volet du RPC, au fil des années, par l'intermédiaire de notre Comité des pensions, nous ne sommes toujours pas en mesure d'énoncer des recommandations définitives sur la manière dont les prestations du RPC pour les survivants de moins de 65 ans devraient être structurées. Nous croyons d'ailleurs savoir que nous ne sommes pas les seuls dans cette situation.

En conséquence, ce que nous voulons vous dire essentiellement, entre autres, c'est que ni le gouvernement, ni le Comité ne devraient traiter les propositions contenues dans le document de consultation comme le reflet d'un consensus des parties intéressées sur la forme que les prestations du RPC pour les survivants de moins de 65 ans devraient prendre. On ne saurait encore parler de consensus et il faudra plus de temps et d'efforts pour y parvenir. Donc, nous prierions le gouvernement, par l'entremise de votre comité, d'entamer des

consultations beaucoup plus approfondies et directes sur l'avenir des prestations de survivant du RPC avec des groupes qui ont participé de près au débat sur la réforme des pensions. Cette consultation devrait être entreprise soit par le gouvernement fédéral seul, soit de préférence par un groupe de travail fédéral-provincial.

Bien que le document de consultation traite principalement des prestations de survivant de moins de 65 ans, il propose aussi d'apporter d'importants changements aux prestations dont bénéficient les survivants dépassant cet âge. En outre, ces propositions soulèvent certains points relatifs à d'autres dispositions du RPC dont le document de consultation ne traite pas directement.

En gardant à l'esprit le large éventail de questions soulevées par le document de consultation, nous avons structuré le reste de notre mémoire comme suit:

- dans la section II, nous résumerons nos réactions aux principales propositions du document de consultation et nous signalerons des questions connexes qu'il n'aborde pas;

- dans la section III, nous exposerons quelques idées fondamentales qui nous ont guidés, dans le dossier des prestations de survivant du RPC, et nous mettrons en évidence certains points qu'il ne faudrait pas oublier dans le calcul des prestations destinées aux survivants de moins de 65 ans;

- dans la section IV, nous examinerons plus en détail les propositions du document de consultation et certaines questions connexes dont il ne traite pas;

- dans la section V, nous présenterons quelques brèves observations sur le processus de consultation fédérale-provinciale;

- dans la section VI, enfin, nous conclurons par quelques observations supplémentaires.

SECTION II - REACTIONS DU CTC, EN BREF

Ainsi donc, le document de consultation porte principalement sur la façon dont le Régime de pensions du Canada devrait traiter les personnes de moins de 65 ans qui sont survivants de cotisants du RPC. De façon générale, nous estimons que les propositions du document relatives à ce sujet évoquent un ensemble de réformes pertinentes. Cependant, elles ne sont pas acceptables sous leur forme actuelle comme schéma de réforme et ne devraient pas être incorporées dans le Régime de pensions du Canada.

Nous sommes d'accord avec deux particularités des réformes proposées pour les survivants de moins de 65 ans: le fait que tous les survivants, quel que soit leur âge, toucheront des prestations, et le fait que le montant des prestations mensuelles de survivant du RPC sera nettement augmenté. Cependant, le côté temporaire des prestations de survivant nous inquiète beaucoup, surtout en ce qui regarde les survivants de la dernière tranche d'âge qui précède 65 ans. Nous croyons mal à propos que les survivants arrivés au début de la cinquantaine perdent toutes leurs prestations de survivant du RPC avant qu'ils puissent toucher la pension de la sécurité de la vieillesse et les prestations de retraite du RPC. De plus, nous avons de sérieux doutes sur la restructuration des prestations de survivant envisagée dans le document de consultation.

Le document propose aussi d'apporter une importante modification aux prestations qui seront versées aux survivants de plus de 65 ans. Le changement proposé mettrait fin en pratique à la prestation uniforme de survivant de 60 % actuellement versée en fonction de la situation familiale du cotisant au moment de son décès. Passant outre à la règle des prestations maximales actuelles du RPC pour le moment, la proposition ferait de la prestation de survivant de 60 % un maximum, qui ne serait versé que dans le cas où la période cotisable et la période de cohabitation d'un cotisant décédé et de son survivant coïncident étroitement. Bref, la proposition amincirait beaucoup les prestations du RPC pour les survivants de plus de 65 ans. Nous voyons là un pas en arrière, auquel nous nous opposons vigoureusement.

En examinant les questions soulevées dans le document de consultation, nous avons constaté que celui-ci n'aborde pas certaines questions étroitement reliées aux premières et qui ne sauraient pourtant être laissées de côté. Il y en a deux que nous voulons spécialement mentionner à ce point-ci.

Nous soutenons depuis de nombreuses années que, dans le contexte du Régime de pensions du Canada, le mariage devrait être traité comme une association économique entre égaux. Ce principe a été mis en application de façon raisonnablement satisfaisante dans les cas de rupture du mariage, grâce aux modifications apportées au Régime en 1986. Cependant, comme nous l'avons alors dit, les modifications de 1986 ont terriblement malmené ce principe en ce qui touche le partage des pensions de retraite.

Comme le partage des pensions de retraite s'applique uniquement aux périodes de cohabitation, le partage égal sera l'exception plutôt que la règle. Il n'y aura de partage égal que si les périodes de cotisation et de cohabitation des deux conjoints coïncident. De plus, la nature volontaire du partage en limite l'utilité. Enfin, point extrêmement important par rapport à l'objet du document, le partage ne s'applique qu'au temps où l'un et l'autre conjoints sont vivants. Dès que l'un meurt, les montants versés à l'autre en prestations de retraite et de survivant dépendent du droit des deux conjoints aux prestations de retraite <u>avant</u> le partage. L'utilisation des droits acquis avant le partage pour calculer les prestations combinées de survivant et de retraite du survivant a pour effet en pratique de réduire les prestations qui seront versées au survivant dont les gains étaient inférieurs à ceux du conjoint décédé. Ce sont principalement les femmes que désavantagera ce calcul effectué d'après les droits acquis avant le partage.

Une autre particularité du RPC sur laquelle le document attire l'attention consiste dans la limite des prestations combinées qui peuvent être reçues du RPC à deux titres (prestations de survivant et d'invalidité, ou prestations de survivant et de retraite). En général, le Régime a interdit le versement de prestations combinées, provenant de ses différents volets, qui dépasseraient le

montant de la prestation de retraite maximale payable à une personne de 65 ans au moment où la deuxième des deux prestations commence à être versée.

Le CTC a toujours cru que la règle des prestations combinées était inopportune. Il nous a toujours semblé que le RPC devrait pleinement reconnaître la perte de gains ou de revenus du RPC entraînée par le décès d'un conjoint, sans s'occuper du montant des prestations de retraite et d'invalidité touchées par le survivant au moment du décès de son conjoint. Nous soulignons aussi que les modifications apportées au RPC en 1986 rendent moins sévère la règle des prestations combinées dans le cas des prestations de survivant et d'invalidité, et que le document de consultation envisage, pour les survivants de moins de 65 ans, des prestations temporaires qui peuvent dépasser les prestations maximales de retraite du RPC d'une proportion allant jusqu'à 60 %. Malheureusement, il semblerait que la proposition du document relative au transfert des crédits au décès d'un cotisant enracine la règle des prestations combinées d'une manière qui la rendra difficile à abolir ultérieurement.

SECTION III - QUELQUES CONSIDERATIONS FONDAMENTALES

Pendant tout le débat sur la réforme des pensions, le Congrès du Travail du Canada a préconisé des modifications orientées vers un objectif prédominant: faire en sorte que tous les travailleurs à revenu faible ou moyen et leur conjoint survivant conservent intégralement leur niveau de vie à la retraite. Comme les perspectives des régimes de retraite d'entreprise en ce sens sont grandement limitées (en 1984, seulement 37 % des femmes et 54 % des hommes occupant un emploi bénéficiaient d'un régime de retraite d'entreprise), le doublement des prestations de retraite du RPC a été et demeure à nos yeux une réforme fondamentalement nécessaire.

Le doublement des prestations du RPC a été proposé surtout pour que le passage du travail à la retraite s'effectue sans que le niveau de vie de la personne en souffre. Cependant, parce que les prestations de survivant et d'invalidité du RPC sont à l'heure actuelle entièrement ou partiellement calculées d'après les prestations de retraite du RPC, nous avons aussi reconnu qu'une hausse des prestations de retraite du RPC ferait également augmenter les prestations touchées par les cotisants invalides ou leurs survivants.

En ce qui a trait aux survivants, nous avons reconnu que le décès d'un conjoint laisse l'autre exposé à une détérioration de son niveau de vie en raison de la perte de gains et/ou de revenus de retraite résultant du décès du premier. L'augmentation du taux d'activité des femmes au sein de la population active rémunérée n'atténue en rien cette menace au niveau de vie du survivant. Le décès du conjoint entraînera encore une perte de gains et/ou de revenus de retraite et menace encore, par conséquent, d'affaiblir le niveau de vie du survivant. Il y a un point sur lequel nous voulons beaucoup insister. Même si les prestations de survivant du RPC étaient conçues au départ en laissant supposer que les femmes mariées étaient économiquement dépendantes de leur mari, nous ne considérons pas que les prestations de survivant traduisent en principe la dépendance d'un conjoint ou d'un sexe par rapport à l'autre. Elles tiennent plutôt compte du fait que le survivant, de quelque sexe qu'il soit, est exposé à voir faiblir son niveau de vie quand son conjoint meurt. C'est pourquoi nous avons toujours

considéré que les prestations de survivant avaient leur place dans le RPC, et nous n'avons vu aucune proposition de réforme des pensions qui les jugeait superflues, d'ailleurs.

Nous croyons aussi, répétons-le, que le mariage devrait être traité comme une association économique de personnes égales, dans le contexte du RPC. Voilà pourquoi nous avons proposé le partage égal obligatoire des pensions de retraite du RPC. Le partage égal apporterait au conjoint survivant une prestation de retraite égale à la moitié du revenu de retraite combiné du RPC reçu par le ménage. Nous avons en outre proposé qu'au décès d'un conjoint, la moitié de la prestation de retraite qu'il touchait soit versée à l'autre en tant que prestation de survivant. Ainsi, le survivant continuerait de toucher 75 % des prestations du RPC qui étaient versées avant le décès de son conjoint. En faisant cette proposition, nous avons tenu compte entre autres du fait que la pension de sécurité de la vieillesse serait diminuée de moitié au décès du conjoint. Donc, tandis que les prestations de survivant du RPC s'élèveront à 75 % du revenu provenant du RPC avant le décès, le revenu total procuré par les pensions publiques représentera une tranche un peu moins considérable du revenu procuré par ces pensions avant le décès.

Cette proposition du CTC que nous venons de décrire vise les survivants de plus de 65 ans. Dans notre esprit, il existe une distinction, en matière de prestations de survivant du RPC, entre les survivants qui dépassent 65 ans et ceux qui n'ont pas cet âge. Le document de consultation et les règles actuelles du Régime font d'ailleurs cette distinction, qui est opportune pour deux raisons, à notre avis. D'abord, la pension de sécurité de la vieillesse n'est accordée qu'à partir de 65 ans. Deuxièmement, et point encore plus important, on peut et on doit présumer que les personnes de plus de 65 ans ne s'adapteront pas au décès d'un conjoint en rajustant leur participation à la population active rémunérée. En 1986, seulement 13,0 % des hommes et 3,5 % des femmes de plus de 65 ans étaient toujours actifs dans la population active rémunérée.

Au sujet des survivants de moins de 65 ans, l'un des principaux objectifs du document de consultation consiste à supprimer toute distinction reliée à l'âge

qui s'applique actuellement aux prestations du RPC pour les survivants de moins de 65 ans. Le document cite, comme motif d'abolir ces distinctions, les craintes relatives à la manière dont les dispositions relatives aux droits à l'égalité, dans la Charte des droits et libertés, pourraient se répercuter sur les distinctions d'âge.

Selon nous, il ne faudrait pas que les craintes relatives à la manière dont les tribunaux interpréteront la Charte soient le grand critère de révision des prestations du RPC pour les survivants de moins de 65 ans. Le gouvernement doit d'abord percevoir, dans le remaniement de ces prestations, ce qui constitue une bonne politique sociale vis-à-vis des prestations de survivant du RPC, puis être disposé à défendre cette politique contre toute contestation invoquant la Charte. Nous ferons également remarquer à cet égard qu'en dépit de la Charte, les prestations du RPC, la pension de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, les allocations aux conjoints et les allocations familiales continueront de comporter des distinctions d'âge. En soi, la Charte ne nous semble pas dicter le besoin de supprimer toute distinction reliée à l'âge dans la détermination du montant ou de la durée des prestations du RPC pour les survivants de moins de 65 ans.

Bien que nous ne voyions pas dans la Charte de motif raisonnable de supprimer toute distinction reliée à l'âge, chez les survivants, les distinctions actuelles selon l'âge ne nous semblent pas raisonnables. Tout d'abord, à quelque âge que ce soit, il est probable que le décès d'un cotisant du RPC entrainera un certain bouleversement du niveau de vie du survivant. Ainsi, le refus des prestations aux survivants sans enfant qui ont moins de 35 ans et la réduction des prestations aux survivants de 35 à 45 ans ne se justifient guère, en tant que politique sociale. Le RPC ne devrait exclure aucune tranche d'âge de ses prestations de survivant.

Cela ne nous empêche quand même pas de croire à l'existence de solides arguments pour faire varier soit le montant, soit la durée des prestations mensuelles de survivant en fonction:

- de l'âge du survivant au moment du décès du cotisant;

- de l'âge du cotisant au moment de son décès;

- du nombre d'années pendant lesquelles le cotisant avait cotisé au régime et/ou du montant des cotisations qu'il avait versées, lorsqu'il est décédé.

Chacun de ces critères possibles de distinction entre les survivants, aux fins du RPC, mérite que nous nous y arrêtions quelque peu.

Il est probable, comme nous l'avons dit, que le décès d'un conjoint viendra perturber le niveau de vie du survivant, quel que soit l'âge de celui-ci. Toutefois, comme le document de consultation le suppose, il y a théoriquement possibilité, pour le survivant, de rajuster sa participation à la population active rémunérée pour compenser la perte des gains du conjoint. En principe, les survivants qui n'avaient pas de travail rémunéré peuvent en chercher un et ceux qui occupaient un emploi rémunéré peuvent améliorer leur compétence et leurs gains. En pratique, cependant, il y a plusieurs circonstances qui peuvent limiter la capacité du survivant d'apporter pareils rajustements. L'une d'entre elles, qui est particulièrement pertinente par rapport aux propositions du document de consultation, consiste dans l'âge de la personne. Comme le chômage se prolonge davantage chez les personnes plus âgées qui ont perdu leur emploi que chez les plus jeunes, il est évident que les premières auront plus de mal à se réadapter au marché du travail. De plus, puisque le document justifie en partie ses propositions par le fait que les femmes participent de plus en plus nombreuses à la population active rémunérée, il vaut la peine de souligner que seulement 38,4 % des femmes de 55 à 64 ans faisaient partie de la population active rémunérée en 1986. Donc, bien que nous convenions en principe de la possibilité, pour les survivants de moins de 65 ans, de rajuster leur participation à la population active par suite du décès d'un conjoint, plus l'âge du survivant augmentera, plus cette adaptation lui sera difficile.

Si l'on considère le RPC comme un moyen de protéger le niveau de vie du conjoint survivant, on peut à bon droit s'interroger sur le fait que le profil des gains à vie du cotisant défunt et du survivant peut être indéterminé. En d'autres mots, si le cotisant décédé est jeune et vient de terminer ses études, le niveau de vie que le RPC peut protéger n'a guère de rapport avec les perspectives de gains à vie du cotisant décédé ou le niveau de vie éventuel du survivant. A notre avis, c'est là un point qu'il est légitime de soulever. Mais nous ferons également observer que cette interrogation concerne principalement la possibilité de versement de prestations au survivant pendant le reste de sa vie après le décès d'un jeune cotisant. Selon nous, plus le cotisant est âgé lorsqu'il meurt, plus le profil de ses gains à vie est clairement établi, de même que la contribution de ses gains au niveau de vie du survivant. Voilà pourquoi le poids des motifs qui militent en faveur d'un remplacement des gains par le RPC pendant toute la vie nous semble augmenter avec l'âge du cotisant au moment de son décès. Plus le cotisant est âgé lorsqu'il meurt, plus il y a de bonnes raisons pour que le RPC verse au survivant des prestations qui remplacent les gains pendant le reste de sa vie.

Enfin, nous avons été frappés de constater que, pour la réforme des pensions dans le secteur privé, on a cherché à justifier les prestations de décès avant la retraite par la nécessité d'éviter que l'**"avoir"** investi dans un régime de retraite d'entreprise par les cotisants à ce régime soit perdu par suite du décès d'un cotisant. Il convient plus ou moins d'appliquer ce genre de raisonnement aux prestations de survivant du RPC parce que les différences de méthodes de capitalisation rendent difficile de définir ce que veut dire l'**"avoir"** des cotisants du RPC dans ce régime. Il n'est cependant pas déraisonnable de soutenir que, si un cotisant décédé du RPC a versé des sommes importantes au régime pendant de nombreuses années, son survivant aurait alors le droit de s'attendre à des prestations plus généreuses que le survivant d'une personne qui n'aurait cotisé que brièvement. Ce genre de relation existe dans une certaine mesure en vertu des règles actuelles et proposées.

Ainsi que nous l'avons dit, il y aurait de bonnes raisons de permettre que soit le montant, soit la durée des prestations versées par le RPC aux survivants

de moins de 65 ans varie en fonction de l'âge du survivant au moment du décès du cotisant, de l'âge du cotisant au moment de son décès, ou du nombre d'années de cotisation ou du montant des cotisations totales au moment du décès du cotisant. En outre, il est probable que des rapports positifs s'établiront entre les divers motifs de variation des prestations de survivant. Les survivants plus âgés seront de façon générale les survivants de cotisants plus âgés, et les cotisants plus âgés seront de façon générale ceux qui auront cotisé le plus longtemps au RPC.

Après avoir relevé les liens entre ces divers motifs de variation des prestations de survivant du RPC, nous devrions aussi mentionner que l'âge du survivant nous semble le facteur qui a le plus de poids pour faire varier les prestations de survivant. En outre, bien que nous ayons soulevé la possibilité de faire varier soit le montant, soit la durée des prestations de survivant, nous estimons très raisonnable d'établir une formule uniforme de prestations qui procure un remplacement assez complet des gains à tout âge et permette d'augmenter la durée des prestations avec l'âge du survivant. Nous espérerions que les survivants plus âgés mais encore au-dessous de 65 ans verraient leurs prestations se prolonger jusqu'au moment où ils toucheraient leur pension de sécurité de la vieillesse et leurs prestations de retraite du RPC.

En prenant cette position, nous suggérerions deux autres choses. La durée des prestations versées par le RPC aux survivants de moins de 65 ans devrait être agencée de manière à ce que les prestations ne se terminent pas peu avant que la personne atteigne 65 ans. Deuxièmement, ces prestations devraient être structurées de manière à ce que la transition entre les prestations touchées avant 65 ans et les prestations touchées après cet âge se fasse avec le moins de heurts possible.

En fonction de ce qui précède -- et sans avoir défini le montant, la durée et les critères d'âge qui conviendraient pour les prestations du RPC aux survivants de moins de 65 ans -- nous proposerions l'étude des considérations générales suivantes en vue de bâtir un ensemble acceptable de prestations du RPC pour les survivants de moins de 65 ans:

1) les prestations du RPC devraient être versées à tous les survivants de moins de 65 ans, quel que soit leur âge;

2) il est raisonnable de prévoir que soit le montant, soit la durée des prestations variera en fonction de l'âge du survivant, ou de l'âge du cotisant, ou des années ou du montant global de cotisation au RPC;

3) il est préférable de fixer un niveau uniforme de prestations pour tous les âges mais de permettre que la durée des prestations augmente avec l'âge du survivant;

4) pour les survivants plus âgés mais au-dessous de 65 ans, les prestations du RPC devraient être structurées de façon à ce que les pensions qu'ils peuvent obtenir des régimes publics soient à peu près semblables avant et après leur 65^{e} anniversaire.

SECTION IV - PROPOSITIONS DU DOCUMENT DE CONSULTATION

Dans la présente section, nous examinerons plus en détail les propositions contenues dans le document de consultation. Nous nous arrêterons plus expressément aux prestations proposées pour les survivants de moins de 65 ans et de plus de 65 ans, ainsi qu'aux prestations d'enfant, et nous parlerons aussi, sous le titre de **"Omissions"**, de certaines questions connexes que le document n'a pas abordées. Cependant, nous ne traiterons pas de la **"structure transitoire"**, car nous croyons que les règles fondamentales comme telles nécessitent beaucoup plus de travail.

IV a) Prestations de survivant de moins de 65 ans

Le document de consultation propose une restructuration radicale des prestations du RPC versées aux survivants de moins de 65 ans, qui modifierait la structure et le montant des prestations mensuelles, la durée de ces prestations et les critères d'âge pour être admissible aux prestations. Voici un résumé schématique des prestations actuelles et proposées:

	ACTUELLES	**PROPOSEES**
STRUCTURE:	Montant à taux uniforme de 94,79 $ par mois plus 37,5 % de la prestation de retraite qui aurait été versée au cotisant décédé s'il avait eu 65 ans le jour de son décès.	Quarante pour cent (40 %) des gains assurés du cotisant décédé et au moins quarante pour cent (40 %) de la presta-tion maximale.
MONTANT:	Minimum de 94,79 $ par mois. Maximum de 290,36 $ par mois.	Minimum de 333,77 $ par mois. Maximum de 834,43 $ par mois.
DUREE:	Jusqu'à 65 ans.	Trois années de prestations complètes, réduites du tiers la quatrième année et des deux tiers la cinquième. Aucune prestation après la cinquième année.

	ACTUELLES	PROPOSEES
		Des prestations complètes seraient versées tant que le survivant a un enfant de moins de 7 ans. Jamais au-delà de 65 ans.
CRITERES D'AGE:	Prestations entières aux survivants de plus de 45 ans, ou aux survivants ayant des enfants de moins de 18 ans, ou aux survivants ayant des enfants jusqu'à 25 ans qui étudient dans des établissements reconnus, ou aux survivants ayant des enfants de plus de 18 ans qui sont invalides depuis l'âge de 18 ans. Prestations réduites de 10 % pour chaque année qui manque au survivant sans enfant pour avoir 45 ans. Aucune prestation pour les survivants sans enfant qui ont moins de 35 ans.	Aucun

Parmi les modifications que le document de consultation propose d'apporter aux prestations du RPC touchées par les survivants de moins de 65 ans, il y en a deux qui nous satisfont d'une manière générale. La première se rapporte à la suppresssion des critères d'âge déterminant l'admissibilité d'un conjoint à des prestations de survivant en vertu des règles actuelles du RPC. Comme nous l'avons dit, nous ne croyons pas que ce changement soit dicté par la Charte des droits. Néanmoins, nous jugeons opportun, sous l'aspect de la politique sociale, de verser des prestations aux survivants de tout âge. Quel que soit l'âge du survivant, le décès du conjoint fera perdre au foyer le revenu de son salaire ou de ses prestations de retraite, et le niveau de vie du survivant en sera menacé.

Nous sommes également d'accord avec l'augmentation appréciable que le document propose d'apporter au montant de la prestation mensuelle de survivant.

Le montant actuel est beaucoup trop bas pour remplacer de façon raisonnable les gains ou le revenu de retraite interrompus au décès du conjoint. Cependant, il est étonnant de constater que les survivants de moins de 65 ans qui seront en mesure de profiter de la prestation minimale seront généralement traités de façon moins avantageuse que les survivants de plus de 65 ans qui toucheront la pension de sécurité de la vieillesse et les prestations de survivant du RPC. D'un autre côté, la prestation maximale des survivants de moins de 65 ans dépassera les prestations maximales de sécurité de la vieillesse et du RPC accessibles aux survivants de plus de 65 ans. En même temps, nous ne pouvons nous empêcher de souligner qu'une prestation de survivant qui dépasse 25 % des gains ouvrant droit à pension pour les survivants de moins de 65 ans crée un précédent qui devra s'appliquer aux prestations de retraite comme telles.

Quoique nous appuyions la hausse appréciable du montant mensuel des prestations versées aux survivants de moins de 65 ans, la structure proposée des prestations nous inspire de sérieuses réserves. La structure actuelle, qui comporte un taux uniforme et des éléments reliés aux gains, crée une structure parallèle -- avec des montants moindres -- aux sommes apportées par la pension de sécurité de la vieillesse et le RPC après 65 ans. Bien que nous souhaitions que les montants accessibles aux survivants avant et après 65 ans diffèrent moins, le fait que les structures soient semblables avant et après 65 ans nous semble un point fort de l'arrangement actuel. Or, cet heureux aspect disparaîtra si les propositions du document de consultation sont adoptées.

Nous craignons aussi que la structure proposée des prestations sape l'un des grands principes du programme, savoir son rattachement aux gains. A notre avis, l'un des grands points forts des régimes rattachés aux gains tels que le RPC vient de ce qu'ils sont faits pour remplacer un certain pourcentage des gains que les travailleurs touchaient avant leur décès, leur retraite ou leur invalidité. Ainsi, les survivants, les retraités et les handicapés peuvent conserver une partie du niveau de vie auquel ils étaient parvenus avant ces événements. En outre, les sommes versées au régime en cotisations et les montants payés aux bénéficiaires s'équivalent vaguement, à l'intérieur des tranches d'âge.

L'élément de taux uniforme que comportent les prestations actuellement versées aux survivants de moins de 65 ans par le RPC s'éloigne du principe de rattachement aux gains. Selon nous, ce n'est pas là en soi un point positif des prestations de survivant de moins de 65 ans, mais c'est un point défendable dans l'optique du maintien de structures parallèles vis-à-vis des survivants de moins et de plus de 65 ans.

Malheureusement, la structure proposée pour les prestations de survivant de moins de 65 ans diffère sensiblement de celle des prestations de survivant dépassant cet âge, et elle sape encore davantage le rattachement des prestations aux gains. En vertu de la structure proposée, il n'existe aucun rapport entre les gains du cotisant décédé et le montant des prestations de survivant, pour la tranche de gains allant de zéro à 40 % des gains maximaux ouvrant droit à pension. Le survivant d'un cotisant dont les gains se situaient à 40 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) recevrait la même prestation que le survivant d'un cotisant qui affiche des gains négligeables, malgré l'écart important des gains perdus par suite du décès du cotisant. Même dans le cas des cotisants décédés dont les gains se situaient entre 40 % et 100 % du MGAP, la proposition passe sous silence l'effet des gains et des cotisations plus élevés sur les prestations de survivant.

Il est surprenant de constater que les survivants des cotisants qui affichent des gains négligeables et ceux des cotisants dont les gains atteignent 100 % du MGAP ne seraient pas traités différemment, selon la structure proposée, que si le taux uniforme de la structure actuelle était porté à 333,77 $ (25,00 $ par mois de plus que la pension de sécurité de la vieillesse) et que si l'élément rattaché aux gains dans la structure actuelle rapportait 100 % des prestations de retraite du cotisant décédé. Comme solution de rechange à la structure proposée, une version élargie de la structure actuelle aurait ceci de **"désavantageux"** que l'élément de taux uniforme de la structure actuelle ne serait qu'indexé aux prix (comme la sécurité de la vieillesse), tandis que la prestation minimale prévue dans la structure actuelle est effectivement indexée aux salaires. Point encore plus important, tant la version élargie de la structure actuelle dont il est

question plus haut que la structure proposée soulèvent la question à savoir pourquoi les prestations mensuelles versées aux survivants de moins de 65 ans sont tellement plus élevées que celles des survivants qui dépassent cet âge. Il importe de souligner que l'avantage de l'indexation aux salaires, dans le cas de la prestation minimale des survivants de moins de 65 ans, pourrait être équilibré par l'indexation aux salaires tant de l'élément de taux uniforme de la prestation actuelle de survivant de moins de 65 ans que des prestations de sécurité de la vieillesse. En fait, l'indexation de la pension de sécurité de la vieillesse aux salaires a été recommandée non seulement par le mouvement syndical mais aussi par l'ancien gouvernement de l'Ontario et, implicitement, par le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions.

Nos réserves à l'endroit de la structure des prestations versées aux survivants de moins de 65 ans par le RPC sont plutôt mineures comparativement à celles que nous avons au sujet de la durée de ces prestations. En principe, nous ne rejetons pas totalement l'idée de prestations temporaires pour les survivants de moins de 65 ans. Ainsi que nous l'avons dit, nous reconnaissons qu'il est possible pour les survivants d'apporter des rajustements à la façon dont ils participent à la population active rémunérée afin de compenser les gains ou les revenus de retraite perdus à cause du décès du conjoint. Toutefois, comme nous l'avons également souligné, ces adaptations comportent souvent de grandes difficultés, en pratique.

Le document de consultation reconnait l'une de ces difficultés: la présence de jeunes enfants au foyer. Il propose en conséquence que la prestation de survivant soit versée au complet, en pareil cas, jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait sept ans. Nous voyons là une prolongation raisonnable des prestations de survivant.

Nous nous interrogeons cependant sur l'effet de la prestation temporaire dans le cas des survivants qui auront bientôt 65 ans. Plus précisément, nous croyons que les personnes qui approchent de cet âge pourront très difficilement s'adapter de quelque façon au marché du travail pour compenser la perte de gains ou de revenus de retraite découlant du décès de leur conjoint.

Seulement 38,4 % des femmes et 73,0 % des hommes âgés de 55 à 64 ans faisaient partie de la population active rémunérée, en 1986. Pour un grand nombre de personnes de cette tranche d'âge, nous ne croyons pas raisonnable de calculer les prestations de survivant du RPC comme si l'arrivée ou le retour dans la population active rémunérée était une possibilité réaliste.

A notre avis, si les prestations versées aux survivants de moins 65 ans par le RPC ne sont pas prolongées jusqu'à 65 ans dans tous les cas, il faudrait au moins fixer un âge après lequel elles le seraient. Ainsi que nous l'avons expliqué, nous ne croyons pas que la Charte des droits et libertés pose un obstacle insurmontable à l'insertion de pareilles dispositions dans le régime.

De plus, bien que nous acceptions d'envisager la possibilité d'une prestation temporaire pour les survivants de moins de 65 ans, le délai de deux ans fixé pour mettre un terme par étapes aux prestations nous apparaît beaucoup trop court. Les survivants qui ont touché la prestation maximale proposée de 834,43 $ par mois -- et qui n'ont peut-être pas été capables d'adapter leur participation à la population active rémunérée -- pourraient ne plus recevoir aucune prestation deux ans plus tard. C'est là une cessation intolérablement abrupte.

IV b) Prestations de survivant de plus de 65 ans

Le document de consultation propose une façon tout à fait nouvelle de calculer les prestations des survivants qui ont plus de 65 ans.

En vertu des règles actuelles, le conjoint survivant qui a plus de 65 ans au moment du décès d'un cotisant a droit à 60 % de la prestation de retraite du RPC destinée au cotisant. (Si le cotisant n'avait pas encore 65 ans au moment de son décès, la prestation de survivant est fixée à 60 % de la prestation de retraite du RPC qui aurait été versée au cotisant s'il avait eu 65 ans le jour de son décès.)

En prévision de ce qui va suivre, deux autres particularités de la structure actuelle méritent d'être soulignées. D'abord, si le survivant a personnellement droit à une prestation de retraite, la somme de cette prestation et de la prestation de survivant ne peut dépasser le montant maximal de la prestation de retraite qui peut être payée à une personne de 65 ans lorsque la prestation de survivant commence à être versée. Ainsi, un survivant de 65 ans qui touche une prestation maximale de retraite de 521,52 $ par mois en 1987 se voit effectivement refuser une prestation de survivant si son conjoint meurt cette année-là. Deuxièmement, la situation familiale du survivant au moment du décès du cotisant est le seul facteur retenu pour déterminer si la prestation de survivant sera versée. Aucune attention n'est prêtée à la durée du mariage ou de la cohabitation.

En vertu des règles proposées dans le document de consultation, par suite du décès d'un cotisant, 60 % de ses gains ouvrant droit à pension seraient transférés au conjoint survivant. Mais le transfert se ferait pour chaque année et ne s'appliquerait qu'aux années pendant lesquelles les conjoints vivaient ensemble. De plus, le montant des gains ouvrant droit à pension qui serait transféré pour une année donnée serait limité à la différence entre le maximum des gains ouvrant droit à pension pour cette année et le montant des gains du survivant ouvrant droit à pension pour la même année. Par conséquent, si le survivant a cotisé jusqu'au maximum des gains ouvrant droit à pension au cours de chaque année de cohabitation, il n'y aurait aucun transfert. En d'autres mots, la règle de la prestation maximale réapparaît dans une version modifiée. De plus, bien que le document ne le dise pas, il semblerait que le transfert des gains ouvrant droit à pension s'applique uniquement aux périodes où les deux conjoints ont plus de 18 ans et n'ont pas encore commencé à toucher les prestations de retraite du RPC (autrement dit, quand l'un et l'autre partagent la même période cotisable). Voilà un point qui a des conséquences particulières lorsqu'ils ont une grande différence d'âge.

Les règles proposées ont certainement quelques similitudes avec les règles actuelles. Le transfert de 60 % des gains ouvrant droit à pension et la prestation actuelle de survivant fixée à 60 % sont à peu près parallèles. De

plus, les règles de la prestation maximale, avec lesquelles nous n'avons jamais été d'accord, sont simplement modifiées.

La différence la plus radicale par rapport aux règles actuelles réside dans le lien direct qui sera créé entre le montant de la prestation de survivant qui sera payée et la durée du mariage ou de la cohabitation des conjoints. Comme on peut le constater à la page 55 du document de consultation, un couple devra avoir été marié pendant 40 ans pour que le transfert des gains du cotisant décédé qui ouvrent droit à pension procure une prestation de survivant de 60 %. Si le mariage a duré moins longtemps, les prestations seront proportionnellement moins élevées. Le tableau de la page 55 du document nous donne l'impression que les chiffres y supposent un âge à peu près égal chez les conjoints. Nous estimons que, même après 40 ans de mariage, la prestation de survivant serait inférieure à 60 % si la différence d'âge entre les deux conjoints était considérable.

En pratique, les règles proposées s'appliquant aux prestations de survivant de plus de 65 ans entraîneront une baisse importante de ces prestations en faisant de la prestation à taux uniforme de 60 % une prestation maximale qui serait payée uniquement dans des circonstances inhabituelles. Nous sommes persuadés que la réduction des prestations pour les survivants de plus de 65 ans est la source principale, sinon exclusive, de la diminution annuelle de 10 milliards de dollars des dépenses du RPC que le document de consultation prévoit pour l'an 2 050.

A notre avis, cette réduction des prestations versées aux survivants de plus de 65 ans est totalement inadmissible. Le CTC, répétons-le, préconise depuis longtemps des réformes qui permettraient aux travailleurs, à l'aube de leur retraite, ou à leur conjoint survivant de préserver leur niveau de vie. La prestation uniforme actuelle de 60 % est déjà trop faible pour réaliser cet objectif, surtout si l'on considère que la pension de sécurité de la vieillesse diminue de moitié au décès du conjoint.

Il semble que le lien direct entre la durée du mariage et le montant des prestations de survivant vise à supprimer l'"anomalie" résultant du fait

qu'une personne qui se marie, disons, à 68 ans et devient survivant à 69 ans est traitée exactement sur le même pied qu'un survivant qui a peut-être vécu 40 années de mariage. Bien que ce genre d'**"anomalie"** soit nettement possible en vertu des règles actuelles du régime, nous ne croyons pas qu'elle suscite ou suscitera jamais des objections sérieuses, partagées par de nombreuses gens. En outre, nous sommes frappés de voir que le document propose de tenir compte uniquement de la situation familiale au moment du décès pour établir le droit à une prestation de survivant dans le cas d'un bénéficiaire de moins de 65 ans. Enfin, si nous prenons pour modèle la réforme des régimes privés dans ce domaine, il vaut la peine de souligner que la situation familiale au moment de la retraite est le seul facteur qui déclenche automatiquement l'exigence d'une prestation de survivant de 60 %.

Il ne fait aucun doute pour nous que la situation familiale au moment du décès du cotisant constitue un fondement raisonnable pour calculer le droit d'une personne à une pension de survivant du RPC. Néanmoins, nous voulons signaler au Comité qu'il existe un moyen terme entre la disposition actuelle du régime, fondée sur la situation familiale au moment du décès du cotisant, et ce que le document de consultation propose. Nous aimerions explorer ce moyen terme parce qu'il a aussi sa raison d'être dans la **"cession temporaire"** des prestations de retraite entre les conjoints, ajoutée au régime par les modifications de 1986. Les règles actuelles permettent la **"cession temporaire"**, d'un conjoint à l'autre, de:

$$1/2 \text{ de la pension de retraite de chaque conjoint } x \frac{\text{années de cohabitation}}{\text{période cotisable conjointe}}$$

Le raisonnement fondamental qui a présidé à l'établissement des règles relatives à la cession semble s'être transposé dans les règles portant sur les prestations de survivant.

Le moyen terme entre les règles actuelles et les règles proposées consisterait à déterminer une durée de mariage ou de cohabitation après laquelle la prestation de survivant égale à 60 % (ou la cession) s'appliquerait

intégralement. Si la période de mariage ou de cohabitation était plus courte, le transfert serait proportionnellement moindre. Bien qu'il puisse y avoir une certaine dose d'arbitraire dans le choix du nombre approprié d'années, le principe à retenir serait de choisir un nombre d'années après lequel il est permis de croire que le niveau de vie des conjoints serait probablement en fonction de leurs gains combinés. Au risque de souligner un fait évident, mentionnons que c'est là le principe à retenir parce que le but des prestations de survivant, de toute façon, consiste à protéger le niveau de vie établi d'un survivant. Nul doute que le nombre précis d'années de mariage requis pour établir une interdépendance économique entre les conjoints et, partant, le droit à une pleine prestation de survivant est amplement sujet à débat. Néanmoins, c'est dépasser toute limite raisonnable que de proposer une norme de 40 années de mariage (avec période cotisable conjointe) pour que l'interdépendance et le droit à une prestation de survivant égale à 60 % se concrétisent.

Avant de conclure cette sous-section de notre mémoire, il y a un dernier point qu'il importe de souligner. Le document de consultation précise fort justement que, si des gains ouvrant droit à pension sont transférés au conjoint devenu survivant alors qu'il n'a pas encore 65 ans, son droit à des prestations ultérieures de retraite et d'invalidité peut s'en trouver amélioré. C'est là un point important qui nous a amenés à appuyer le principe du transfert de gains ouvrant droit à pension d'un cotisant décédé à un survivant si ce dernier a moins de 65 ans à la mort du cotisant. Cependant, le transfert des gains ouvrant droit à pension n'est pas le fondement sur lequel le paiement de prestations aux survivants qui ont plus de 65 ans doit reposer, selon nous.

IV c) Prestations d'enfant

Le document de consultation propose que les prestations versées en rapport avec les enfants de personnes qui touchent des prestations de survivant et d'invalidité du RPC soient portées de 94,79 $ à 121,48 $ par mois. Cette hausse réjouit le CTC. Néanmoins, la disposition du RPC relative aux prestations d'enfant, y compris cette hausse proposée, nous semble comporter un élément "ad

hoc" plutôt insatisfaisant. Le véritable rôle des prestations d'enfant dans le RPC n'a pas été clairement défini.

Selon nous, il appartient au gouvernement du Canada d'essayer d'égaliser -- jusqu'à un certain point -- le niveau de vie des familles qui ont peut-être le même revenu mais ne comptent pas le même nombre d'enfants. Ce rôle du gouvernement a encore pris plus d'importance en raison de la profonde transformation de la structure familiale, au Canada, au cours des 20 à 30 dernières années; le coût de l'éducation des enfants est extrêmement inégal, d'un ménage à l'autre. De plus, nous estimons que le régime d'allocations familiales est le programme actuellement le plus utile pour égaliser le niveau de vie des familles qui n'ont pas le même nombre d'enfants, puisque ces allocations sont versées à toutes les familles qui ont des enfants et que le montant mensuel en est uniforme pour chaque enfant. Voilà pourquoi nous ne voyons certainement pas dans les prestations d'enfant du RPC une solution de rechange aux allocations familiales. Nous tenons aussi à exprimer notre insatisfaction devant la faiblesse actuelle des allocations familiales (31,93 $ par mois par enfant) et la décision du gouvernement actuel de ne plus indexer intégralement ces allocations.

Le document de consultation justifie le versement de prestations pour les enfants qui survivent à un cotisant du RPC en disant que le cotisant **"...conserve une partie de son obligation financière à l'égard de l'enfant même après son décès".** Cet argument, si admissible soit-il, ne nous apparaît pas comme le fondement le plus solide pour décider du sort des prestations d'enfant. Puisque le RPC est un régime qui vise à remplacer les gains, l'argumentation en faveur des prestations d'enfant serait plus concluante si elle mettait l'accent sur la probabilité que le décès ou l'invalidité d'un cotisant augmente les charges financières de l'éducation des enfants. Il faudrait s'attendre à pareille augmentation, vu que les services jusque-là fournis sans rémunération aux enfants par le cotisant maintenant décédé ou devenu invalide devront désormais être assurés par quelqu'un d'autre et rémunérés. Dans cette optique, le rôle des prestations d'enfant du RPC consisterait à absorber une partie des frais supplémentaires occasionnés par l'éducation des enfants.

Même si nous présentons cette autre perspective pour justifier les prestations d'enfant versées par le RPC, nous n'avons aucune idée précise du montant que ces prestations devraient atteindre. Nous avons soulevé cette perspective pour amorcer le débat sur le rôle de ces prestations, dans l'espoir que les discussions ultérieures sur les prestations d'enfant du RPC puissent partir d'une définition beaucoup plus largement reconnue de leur objectif. Cela pourrait fournir une base d'entente plus solide concernant le juste montant des prestations. Ainsi que nous l'avons mentionné, l'augmentation des prestations d'enfant nous réjouit, mais nous sommes frappés de la façon plutôt **"ad hoc"** dont on les traite.

IV d) Ommission

Ailleurs dans notre mémoire, nous avons relevé deux questions qui sont étroitement reliées au contenu du document de consultation mais n'y sont pas abordées: la règle de la prestation maximale, qui limite le montant des prestations combinées provenant de deux volets du RPC (prestations de survivant et de retraite ou prestations de survivant et d'invalidité) au montant d'une prestation maximale de retraite exigible à 65 ans, et les règles de la **"cession temporaire"** insérées dans le régime par les modifications de 1986 et entrées en vigueur en 1987.

Nous avons exprimé notre opposition à la règle de la prestation maximale en soutenant que le montant d'une prestation de survivant ne devrait pas varier en fonction d'une prestation de retraite ou d'invalidité à laquelle un survivant a déjà droit. De plus, nous n'avons pas caché notre profonde déception vis-à-vis des règles de la **"cession temporaire"**, et cela parce que la cession est volontaire, qu'elle ne procurera un partage égal des prestations qu'en des circonstances inhabituelles, et qu'elle s'applique uniquement à la période pendant laquelle l'un et l'autre conjoints sont vivants. Nous avons ajouté que le partage des prestations de retraite du RPC est capital dans la manière dont les survivants de plus de 65 ans devraient être traités, à notre avis, et enfin qu'il y a un moyen terme entre les deux options extrêmes du partage fondé

exclusivement sur la situation familiale au moment de la retraite et du partage strictement proportionné à la durée du mariage.

Notre mémoire a déjà abordé de nombreux points, sur lesquels nous ne nous étendrons pas à nouveau. Cependant, nous savons que les règles de la cession temporaire et leur effet -- ou leur absence d'effet -- sur les survivants ne sont pas bien comprises. Le tableau I, que nous avons préparé et que nous commenterons, montre les prestations de retraite et de survivant du RPC qui seraient versées à chacun des conjoints en vertu des trois séries de règles du RPC régissant le partage des prestations de retraite.

La première série consiste dans les règles du RPC appliquées jusqu'en 1987, qui ne prévoyaient pas le partage des prestations de retraite. La seconde série est celle des règles entrées en vigueur en 1987, qui prévoient la **"cession temporaire"** des prestations de retraite. La troisième, intitulée **"partage permanent"**, suppose que le montant versé à un survivant est fondé sur les prestations de retraite touchées <u>après</u> le partage de ces prestations.

Chacun des exemples du tableau I part de l'hypothèse que l'un des conjoints a acquis le droit à une prestation mensuelle de retraite de 500 $ fondée sur ses propres gains et que l'autre n'a droit à aucune prestation semblable. De plus, sous **"Règles de 1987"** et **"Partage permanent"**, on suppose que les règles du partage procurent un partage égal des prestations de retraite du RPC. Ainsi que nous l'avons dit, ce résultat serait l'exception plutôt que la règle, aux termes des dispositions entrées en vigueur en 1987. Néanmoins, cela simplifie les exemples et montre ce que nous souhaiterions comme résultat du partage.

TABLEAU I

PRESTATIONS DE RETRAITE ET DE SURVIVANT EN VERTU DE DIFFERENTES REGLES DE PARTAGE DES PRESTATIONS DE RETRAITE

(Dollars par mois)

	QUAND LES DEUX CONJOINTS VIVENT		QUAND L'UN DES CONJOINTS MEURT		
	Prestation de retraite avant le partage	Prestation de retraite après le partage	Prestation de retraite	Prestation de survivant	Total
Règles d'avant 1987					
Conjoint A	$ 500	s.o.	$ 500	$ 0	$ 500
Conjoint B	$ 0	s.o.	$ 0	$ 300	$ 300
Règles de 1987					
Conjoint A	$ 500	$ 250	$ 500	$ 0	$ 500
Conjoint B	$ 0	$ 250	$ 0	$ 300	$ 300
Partage permanent					
Conjoint A	$ 500	$ 250	$ 250	$ 150	$ 400
Conjoint B	$ 0	$ 250	$ 250	$ 150	$ 400

Comme on peut le voir au tableau I, il n'y a de différence entre les **"Règles d'avant 1987"** et les **"Règles de 1987"** que lorsque les deux conjoints sont toujours vivants. Les règles du partage instituées en 1987 pourraient faire que chacun des conjoints touche une prestation de retraite du RPC de 250 $ par mois. Mais dès que l'un des deux meurt, les deux séries de règles traitent le survivant exactement de la même façon. La raison en est que le montant versé aux survivants en vertu des règles de 1987 est calculé d'après leurs prestations de retraite avant le partage.

La formule de partage permanent accorde aux conjoints une prestation de retraite de 250 $ par mois chacun pendant qu'ils sont tous deux vivants. Quand l'un des deux meurt, le montant versé au survivant est calculé à partir des prestations de retraite après le partage. Le survivant continuerait d'être admissible chaque mois à une prestation de retraite de 250 $ et à une prestation de survivant de 150 $ (c'est-à-dire 60 % de la prestation de retraite du conjoint décédé). Contrairement aux deux autres exemples, chaque conjoint serait traité de façon égale en tant que survivant, qu'importe celui qui meurt le premier.

Même s'ils sont simplifiés, les exemples du tableau I font ressortir un point important. Parce que les femmes ont généralement des prestations de retraite du RPC plus faibles à partir de leurs propres gains, comparativement aux hommes, et parce que les femmes mariées survivent plus fréquemment à leur mari que vice versa, les règles de la **"cession temporaire"** sont moins avantageuses pour les femmes que les règles du **"partage permanent"**. En fait, les règles de la **"cession temporaire"** ne sont guère logiques, à notre avis, si on les évalue en toute objectivité. Nous craignons qu'elles aient été mises là simplement pour empêcher le coût des prestations de survivant du RPC de grimper. Il y a certainement beaucoup plus de survivants qui toucheraient des prestations mensuelles supérieures en vertu du **"partage permanent"** qu'en vertu des règles de la **"cession temporaire"**.

Le dernier point que nous voudrions signaler dans la présente sous-section a trait aux prestations de décès du RPC. Les règles actuelles prévoient que le régime versera une indemnité globale de décès, en plus des prestations

mensuelles de survivant. Ce montant global équivaut à six fois la prestation de retraite mensuelle à laquelle le cotisant décédé avait droit, ou 10 % des gains maximums de l'année ouvrant droit à pension, au moment du décès, selon le moindre des deux. La prestation maximale de décès en 1987 est donc de 2 590 $.

Pour la généralité de nos membres, la prestation de décès est insuffisante. Elle ne paierait même pas de modestes funérailles. A notre avis, la prestation de décès devrait tout simplement s'élever à 20 % du MGAP au moment du décès du cotisant.

SECTION V - LA CONSULTATION

Comme nous participons étroitement depuis nombre d'années au débat sur la réforme des pensions, nous avons maintes fois consulté des députés ainsi que des ministres et des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral sur l'avenir du Régime de pensions du Canada et, dans un contexte plus large, sur la réforme des pensions. En général, tous ces décideurs se sont montrés disposés à connaître nos idées et à en discuter avec nous.

Nous savons, bien sûr, que toute modification du Régime de pensions du Canada nécessite l'approbation non seulement du gouvernement fédéral mais aussi des deux tiers des provinces regroupant les deux tiers de la population du pays. Nous reconnaissons par conséquent le besoin de consultations fédérales-provinciales avant d'apporter des modifications au Régime.

Malheureusement, notre expérience nous porte à croire que le processus décisionnel, une fois transposé sur la scène fédérale-provinciale, devient nettement plus hermétique et plus difficile d'accès. Les groupes non gouvernementaux trouvent presque impossible de savoir ce qui se passe dans les pourparlers fédéraux-provinciaux, et encore plus d'y faire un apport. Voilà qui est particulièrement malheureux, car il en résulte des décisions fédérales-provinciales, relativement au RPC, qui ne correspondent aux positions d'aucun des principaux intervenants dans le débat sur la réforme des pensions. Les règles de la **"cession temporaire"**, intégrées aux modifications de 1986, en sont un exemple et les propositions du document de consultation sur les prestations de survivant en seraient un autre si elles étaient un jour adoptées.

L'établissement de nouvelles règles sur les prestations de survivant du RPC illustre de façon particulièrement frappante pourquoi le processus de consultation fédérale-provinciale doit être ouvert à la participation des groupements non gouvernementaux. Le thème des pourparlers est particulièrement délicat et il n'existe pas de consensus quant à la forme que les prestations de survivant devraient dorénavant revêtir, spécialement vis-à-vis des survivants de moins de 65 ans. Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions

s'est même abstenu de formuler des recommandations relatives aux prestations pour les survivants de moins de 65 ans, précisément à cause de cette absence de consensus.

En dépit des opinions divergentes sur l'avenir des prestations de survivant du RPC, le gouvernement fédéral consulte les provinces depuis au moins un an à ce propos. Pour des motifs que nous ignorons, jamais l'on a demandé aux groupements non gouvernementaux de contribuer à ce processus. Il en résulte que la consultation fédérale-provinciale a engendré une série de propositions qui ne satisferont probablement aucune des organisations non gouvernementales qui ont participé étroitement au débat sur la réforme des pensions. Le processus aurait dû produire des résultats plus satisfaisants. S'il en a été autrement, c'est que les groupements non gouvernementaux ont été totalement exclus des pourparlers.

Nous prierions donc le Comité de conseiller au gouvernement fédéral de ne pas donner suite directement aux propositions de modification des prestations de survivant du RPC que le document de consultation contient. Nous prierions aussi le Comité de recommander au gouvernement de consulter directement les organisations non gouvernementales, soit de lui-même, soit de préférence par l'intermédiaire d'un groupe de travail fédéral-provincial, sur l'avenir des prestations de survivant du RPC. Enfin, nous demanderions au Comité de recommander que ce genre de consultation avec les organisations non gouvernementales fasse désormais partie intégrante du processus de consultation fédérale-provinciale.

SECTION VI - CONCLUSION

Dans ce mémoire, le Congrès du Travail du Canada a énoncé quelques préoccupations fondamentales au sujet des propositions de modification des prestations de survivant du RPC que le document de consultation formule. Nous sommes carrément contre la modification proposée des prestations destinées aux survivants de plus de 65 ans, et nous avons de sérieuses réserves sur deux aspects des prestations proposées pour les survivants de moins de 65 ans: le changement de structure des prestations, et la nature temporaire des prestations pour les survivants qui approchent de 65 ans. De plus, nous avons exprimé notre mécontentement de voir la consultation fédérale-provinciale se dérouler en vase clos, inaccessible aux organisations non gouvernementales.

Malgré ces critiques à l'endroit du document de consultation, nous tenons à répéter que nous jugeons très difficile d'établir des règles pertinentes pour les prestations du RPC à l'intention des survivants de moins de 65 ans. Moyennant certaines modifications majeures, les propositions du document de consultation pourraient devenir acceptables pour nous. Même en ce qui a trait aux prestations pour survivants de plus de 65 ans, il existe peut-être un moyen terme qu'il vaudrait la peine d'explorer, entre ce que le document présente et ce que nous avons nous-mêmes proposé. Bref, même si nous avons exprimé quelques sérieuses objections aux projets du document de consultation, nous croyons qu'ils peuvent servir de point de départ à l'élaboration de propositions susceptibles de recevoir un solide appui des groupes qui ont étroitement participé au débat sur la réforme des pensions.

Les propositions du document de consultation subiront-elles des retouches de nature à satisfaire des groupes tels que le nôtre? Il faudra d'abord que les gouvernements fédéral et provinciaux veuillent consulter directement les organisations non gouvernementales. S'ils acceptent d'entamer des consultations directes, nous sommes optimistes quant à la possibilité de règles acceptables concernant les prestations de survivant. Dans le cas contraire, rien ne permet de croire que les propositions ultérieures susciteront plus d'appui que celles du document de consultation.

Encore une fois, nous prierions le Comité de recommander au gouvernement:

i) de ne pas adopter telles quelles les propositions énoncées dans le document de consultation;

ii) de consulter directement les organisations non gouvernementales, soit de lui-même, soit de préférence par l'intermédiaire d'un groupe de travail fédéral-provincial;

iii) de faire de la consultation directe des organisations non gouvernementales une partie intégrante du processus de consultation fédérale-provinciale.

Respectueusement soumis au nom du
CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA
Shirley G. E. Carr, présidente
Richard Mercier, secrétaire-trésorier
Dick Martin, vice-président exécutif
Nancy Riche, vice-présidente exécutive

uiepb-225